

Orientaciones económicas en la política de transferencias a las entidades territoriales

AUGUSTO HERNÁNDEZ VIDAL¹

RESUMEN

El sistema de distribución de transferencias a las entidades territoriales ha sido reformado en 2001 y 2007. En este documento se estudian las controversias que se presentaron frente al cambio en el método para calcular el monto de recursos a distribuir entre las entidades territoriales y el sistema de creencias en teoría económica que justificaron las reformas en esos años. Se analizan los acuerdos de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, la forma en que las instituciones financieras internacionales enfocan el discurso de la pobreza y cómo ello determina el método y la administración de las transferencias a las entidades territoriales en Colombia.

Palabras clave: descentralización, entidades territoriales, ajuste fiscal, distribución de recursos públicos, centralismo fiscal.

1 Abogado con maestría en Desarrollo Internacional de la Universidad de Kent, Kent, Reino Unido. Doctorando de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia. Correo-e: augustohv@estudiolegalhernandez.com. Enlace ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2179-8325>. Fecha de recepción: 15 de agosto de 2019. Fecha de modificación: 15 de septiembre de 2019. Fecha de aceptación: 3 de octubre de 2019. Para citar el artículo: HERNÁNDEZ VIDAL, AUGUSTO, "Orientaciones económicas en la política de transferencias a las entidades territoriales", *Revista digital de Derecho Administrativo*, Universidad Externado de Colombia, n.º 23, 2020, pp. 307-325. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n23.11>

Economic Policies in Sharing Revenues Among Local Governments in Colombia

ABSTRACT

The Colombian sharing revenue system was changed in 2001 and 2007 by introducing new articles to the Constitution. This document examines the controversies that took place regarding the transformations in the method used to calculate the amount of resources to be distributed among local governments and the assumptions in economic theory that justified the reforms to the Constitution in those years. This article analyses the agreements between Colombia and the International Monetary Fund, the portray of poverty by international financial institutions and how it determines the administration of sharing revenues for local governments in Colombia.

Keywords: Decentralization, Local Governments, Fiscal Adjustment, Public Resources Distribution, Fiscal Centralism.

INTRODUCCIÓN

El sistema de transferencias a las entidades territoriales, cuyo marco constitucional está fijado por los artículos 356 y 357 de la Constitución, ha sufrido dos reformas trascendentales. Este proceso de evolución normativa suscita controversias relacionadas con la distribución de recursos que parece tender al centralismo fiscal, con sustento en un sistema de creencias en teoría económica. En este documento se propone como objetivo analizar este sistema de creencias. Metodológicamente, se recurre a fuentes conceptuales de organizaciones internacional influyentes en las finanzas nacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para entender las reformas constitucionales de los artículos 356 y 357. Se recurre también al concepto de contra-movimiento de Karl Polanyi y la implementación del keynesianismo económico por los Estados modernos como forma de contrarrestar las consecuencias más devastadoras de la economía de mercado sobre la sociedad.

En primer lugar, debe entenderse el proceso de evolución normativa. Se explicará que el sistema original fijado por la Asamblea Nacional Constituyente se denominó "situado fiscal". Paralelamente al situado fiscal coexistían las participaciones municipales. El situado fiscal, junto a las participaciones municipales, comprendían el total de las transferencias de la Nación a las entidades territoriales y tuvieron como característica fundamental que calculaban el monto de las transferencias a partir de un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación. Cuando este sistema entró en crisis, el sistema de transferencias se reestructuró y rebautizó, en 2001, bajo el nombre de Sistema General de

Participaciones (SGP). El SGP se caracterizó por concentrar los recursos de las transferencias en una sola bolsa, pues el situado fiscal y las participaciones municipales comprendían apropiaciones de fondos diversos. El SGP también se distingue por fundar un sistema de cálculo del monto de transferencias distinto al situado fiscal, que implementó mecanismos diferentes en 2001 y 2007.

1. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS FÓRMULAS DISTRIBUTIVAS

La regla original de la Constitución de 1991 dictaba que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (artículo 357) se incrementaba cada año, empezando en el 14% para 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en 2002 (2001, como consecuencia de una reforma en 1995). De acuerdo con el artículo 24 de la Ley 60 de 1993, en 1994 serían equivalentes al 15% y aumentarían en un punto porcentual cada año hasta alcanzar el 22% en 2001. En cuanto al situado fiscal (asignaciones para los departamentos, Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla), el artículo 10 de la Ley 60 de 1993 fijó los porcentajes mínimos de participación sobre los ingresos corrientes de la Nación así:

- a) Para el año de 1994: 23%.
- b) Para el año de 1995: 23,5%.
- c) Para el año de 1996: 24,5%.

Bajo el sistema inicialmente planteado por la Constitución se obtuvo como resultado transferencias generosas para las entidades territoriales, que en 1996 llegaron a equivaler al 37,8% de los ingresos corrientes de la Nación y en 1997 el 42,7%, según dan fe los documentos Conpes que aprobaron el presupuesto de los años respectivos. En teoría, ya que el sistema planteaba incrementos periódicos, para el inicio del nuevo milenio las transferencias equivaldrían a cifras cercanas al 50% de los ingresos corrientes de la Nación (tabla 1).

TABLA 1. PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES EN INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN (1996-1999, EN BILLONES DE PESOS)

Año	Situado fiscal	Participaciones municipales	Total
1996	2,25	1,56	3,82
1997	3,08	2,14	5,22
1998	3,32	2,59	5,91
1999	3,90	3,30	7,20

Fuente: Elaboración propia a partir de los documentos Conpes 2796 de 1995, 2863 de 1996, 2935 de 1997 y 3011 de 1998.

Debido a que los ingresos adicionales logrados por el Gobierno central (incluso aquellos orientados a ajustar sus finanzas) tenían que ser compartidos con las entidades territoriales, la figura se tuvo que reevaluar. Se contempló entonces en 2001 (Acto Legislativo 1) la reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución para dictar una nueva fórmula de repartición con el SGP, fijando el incremento en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores. Se agrega, además:

Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008, el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será del 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será del 2,5%.

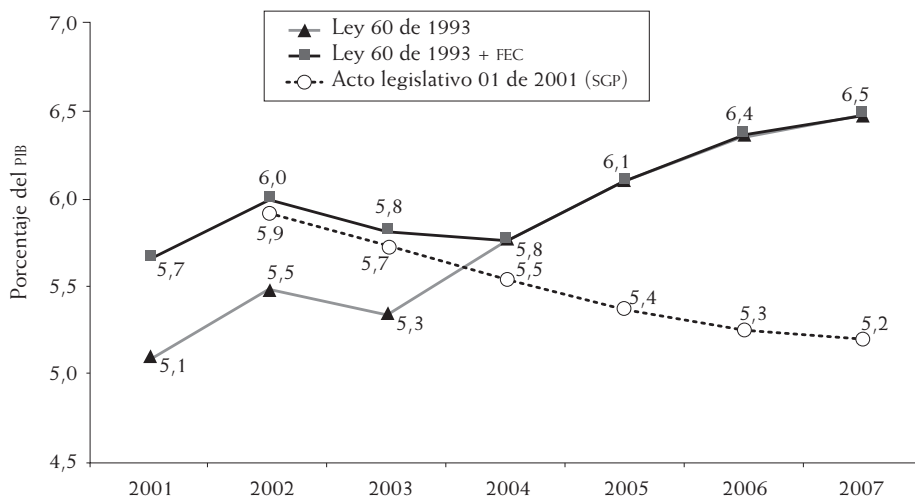
Estos incrementos, que atan los incrementos a la inflación, operan dentro de un período de transición que duraría hasta 2008. Una vez consumado dicho periodo, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001, lo que significaba volver a los porcentajes bajo el sistema de situado fiscal y transferencias municipales. Sin embargo, antes de cumplirse lo contemplado, en 2007 (Acto Legislativo 4) se reformó el SGP y se creó una nueva regla de distribución, introduciendo esta vez una tasa real decreciente.

La reforma estableció que el monto de transferencias por SGP se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009, el SGP se incrementa en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real del 4%. Durante el año 2010, el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real del 3,5%. Entre el año 2011 y el año 2016, el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real del 3%.

2. CONTROVERSIAS FRENTE A LAS FÓRMULAS DISTRIBUTIVAS

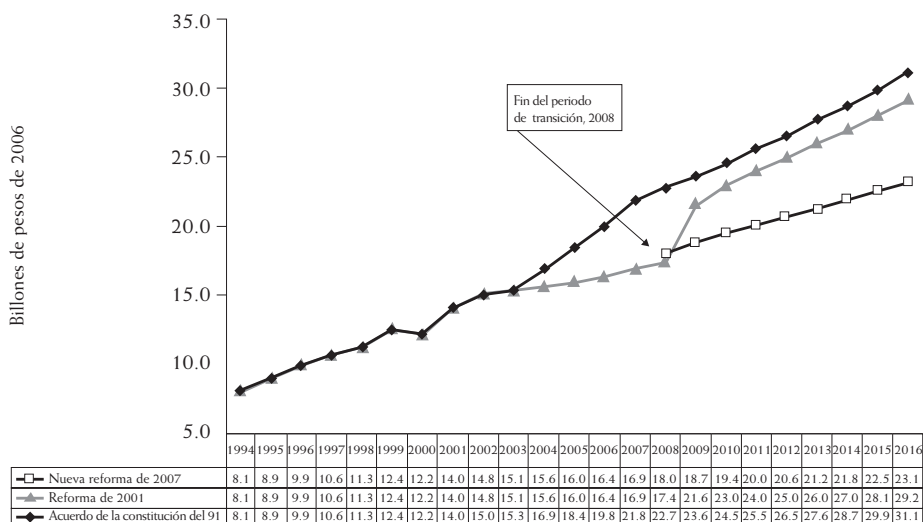
De acuerdo con el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional, las reformas constitucionales promovidas respecto a las transferencias de la Nación a las entidades territoriales de los años 2001 y 2007 disminuyen la participación de las entidades territoriales en las transferencias, lo cual se logra al desvincular el cálculo de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación y, por el contrario, imponiendo un sistema de crecimiento real. La disminución de las participaciones de las entidades territoriales de acuerdo con el CID se explica en la gráfica 1.

GRÁFICA 1. TRANSFERENCIAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB



Fuente: Óscar Rodríguez Salazar, "Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado", en *Bien-estar y macroeconomía*, Bogotá: Universidad Nacional - Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, pp. 129-185.

GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS REALES



Fuente: Óscar Rodríguez Salazar, "Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado", en *Bien-estar y macroeconomía*, Bogotá: Universidad Nacional - Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, pp. 129-185.

De acuerdo con los cálculos del CID, el nuevo sistema que empezó a funcionar en 2002 significó para ese año una disminución poco perceptible, pero que marcaría diferencias muy evidentes a partir de 2005. Para 2007, la disminución

de las transferencias a las entidades territoriales significa 1,3 puntos del PIB. En relación con la reforma de 2007, la relación de disminución de participación de las entidades territoriales se mantiene e "induce la pérdida de más de 52,2 billones [pesos de 2006] entre 2008 y 2019 en los ingresos de las entidades territoriales"². Lo anterior de acuerdo con la gráfica 2.

El monto de transferencias bajo el SGP pasó de representar el 5,13% del PIB en 2002, con una tendencia creciente en los años anteriores, a tomar una dirección decreciente y llegar a representar el 3,80% en 2015^[3]. El presupuesto que ha dejado de transferirse en los últimos años ha sido ejecutado por el Gobierno central y se ha destinado, de acuerdo con los planes de desarrollo correspondientes, a mantener la estabilidad macroeconómica, la financiación directa de obras de inversión en las regiones y la disminución del déficit del Gobierno central. En perspectiva, estos ahorros fiscales sacrifican el Sistema de Protección Social (SPS) si se tiene en cuenta que los recursos del SGP están destinados a cubrir necesidades territoriales en salud, educación y saneamiento básico. Las transferencias territoriales representan casi el 74% de las fuentes de financiamiento de la salud pública en el país; si no se hubiera reformado el sistema de transferencias, en 2001 la cobertura del régimen subsidiado habría incrementado en 6,9 millones de nuevos afiliados. En materia de educación media y básica, se dejaron de matricular 791.317 nuevos estudiantes para 2005 y 1.191.677 para 2006, y las entidades territoriales dejan de recibir \$29,7 billones entre 2008 y 2019^[4].

Una mirada histórica a los documentos de trabajo oficiales que soportaron las reformas al SGP sostienen que el desequilibrio fiscal es el principal motivo del recorte en gasto social. Un documento Conpes de 1995 ya identificaba la "inflexibilidad" del sistema de transferencias, razón por la cual la reducción de ingresos impactó para 1996 los servicios personales, los gastos generales y la inversión nacional. El documento recomienda "una concertación con las entidades territoriales y con el Congreso de la República, orientada a reducir la carga de transferencias a cargo de la Nación, que podría generar una situación fiscal insostenible hacia el futuro"⁵.

Se puede citar también como una referencia temprana al proceso de ajuste fiscal el documento Conpes 2935 de 1997, que anuncia la elaboración de un

2 ÓSCAR RODRÍGUEZ SALAZAR, *óp. cit.*, p. 145.

3 NATALIA SALAZAR, ORLANDO GRACIA y CARLOS MESA, *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas. Transferencias intergubernamentales y descentralización de la educación: revisión de la literatura y lineamientos para una propuesta de esquema de distribución de los recursos del SGP orientados a educación*. Bogotá: Fedesarrollo, 2016, p. 230.

4 ÓSCAR RODRÍGUEZ SALAZAR, *óp. cit.*, pp. 170 y ss.

5 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, "Documento Conpes 2796. Situación macroeconómica 1995-1996 y Plan de Inversión y Transferencias Nacionales", Bogotá: DNP, 1995, p. 12.

presupuesto austero para 1998 y resalta que el desequilibrio fiscal es en parte consecuencia del sistema de transferencias territoriales.

las transferencias territoriales han aumentado como proporción del PIB del 2,5% en 1990 al 5% en 1997. Pero lo que quizás es más preocupante, es que su cálculo como proporción de los ingresos corrientes produce un importante sesgo hacia el desequilibrio fiscal, pues cualquier esfuerzo de la Nación por aumentar sus recaudos automáticamente se traduce en mayor gasto. La pérdida de independencia de la política tributaria que este arreglo institucional implica significa que el instrumento tributario, que en cualquier país es crucial para enfrentar una crisis fiscal, en Colombia presenta severas limitaciones⁶.

El mismo documento advierte sobre la iniciación de un proceso de ajuste fiscal que toma varios años por su magnitud y complejidad, que no consiste solo en reducción de gastos e incremento de ingresos, sino que implica también reformas estructurales, legales y constitucionales. El Banco de la República, por su parte, es consistente en respaldar la tesis del desequilibrio fiscal a raíz del cálculo de las transferencias tomando como base los ingresos corrientes de la Nación. Incluso después de la creación del SGP en 2001 y la introducción de la regla de distribución basada en el promedio de la variación porcentual de los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, el Banco de la República sostiene que los efectos nocivos sobre los recursos del nivel central del gobierno no se han corregido.

las transferencias, en particular las territoriales, son el principal renglón de gasto que explica el desequilibrio fiscal actual, por eso hacemos algunas propuestas concretas con el fin de mejorar la eficiencia en su distribución y de aumentar los ahorros fiscales por este concepto⁷.

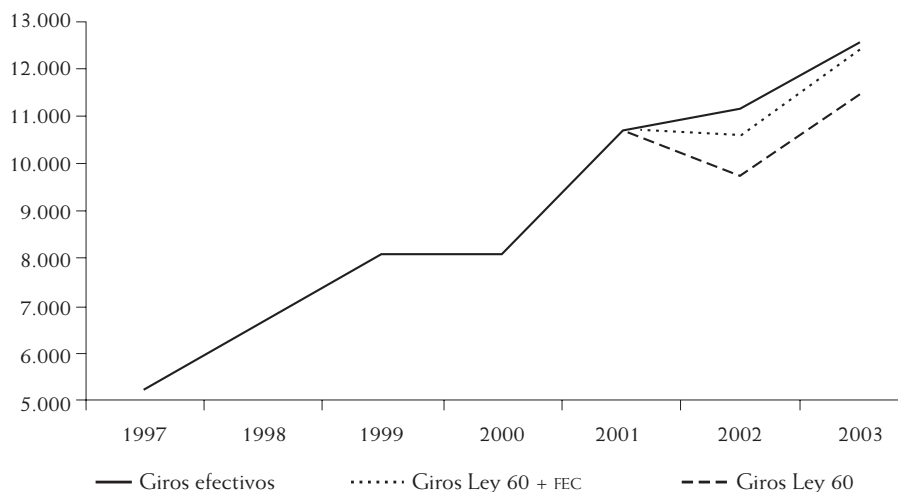
Este documento que se cita, redactado por investigadores del Banco de la República, sostiene además, entrando en controversia con los cálculos del CID de la Universidad Nacional (gráficas 1 y 2), que "la nueva fórmula de liquidación de las transferencias aprobada en 2001 no ha contribuido a reducir la presión que este rubro ejerce sobre el gasto público; por el contrario, en los dos años de vigencia del SGP, los gobiernos territoriales obtuvieron más recursos de

6 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, "Documento Conpes 2935. Proyecciones macroeconómicas 1997-1998 y Plan Financiero de Inversiones y Transferencias para 1998". Bogotá: DNP, p. 14.

7 HERNÁN RINCÓN, JORGE RAMOS e IGNACIO LOZANO, *Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones*, Bogotá: Banco de la República, 2004, p. 33. Disponible en línea: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra298.pdf> [consultado el 30 de marzo de 2019].

los que hubieran recibido con el anterior régimen⁸. La gráfica 3 describe el comportamiento de estas cifras según dicha investigación.

GRÁFICA 3. ORIGEN DE LAS TRANSFERENCIAS TERRITORIALES
(MILES DE MILLONES DE PESOS)



Fuente: Hernán Rincón, Jorge Ramos e Ignacio Lozano, *Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones*, Bogotá: Banco de la República, 2004, p. 33. Disponible en línea: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra298.pdf> [consultado el 30 de marzo de 2019].

De acuerdo con el Conpes 57 de 2002

de haberse mantenido el sistema de transferencias de la Constitución Política de 1991, las entidades territoriales para la presente vigencia [2002] contarían con \$10,9 billones, compuesto por \$6,2 billones de Situado Fiscal y \$4,7 billones de Participaciones Municipales. Producto de la aprobación del Acto Legislativo 1 de 2001 las transferencias ascienden a más de \$12 billones en 2002. Es decir, por disposición constitucional las entidades territoriales cuentan con \$1,1 billones adicionales⁹.

Esto entra en controversia de nuevo con los cálculos del CID de la Universidad Nacional. En cualquier caso, las fuentes generalmente concuerdan en las razones para sustituir el cálculo de las transferencias con base en los ingresos corrientes de la Nación: la necesidad de centralizar los recursos para atender las necesidades financieras del nivel central del gobierno.

8 Ibid., p. 41.

9 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Documento Conpes 57, Bogotá: DNP, 2002, p. 6.

3. SISTEMA DE CREENCIAS ECONÓMICAS QUE ORIENTAN LAS REFORMAS

Para entender los ajustes fiscales que impactan el sistema de transferencias en Colombia es importante construir sobre el discurso macroeconómico de las instituciones de financiación internacional, que constituyen el mecanismo de subvención al que recurren los estados en tiempos de crisis económica.

Colombia firmó en 1999 un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) del cual se desprenden reformas fiscales para reestablecer el equilibrio macroeconómico. En una primera carta de compromiso entre las dos partes, firmada en diciembre de 1999, Colombia se compromete a realizar una serie de reformas estructurales con el objeto de recibir una línea de crédito de largo plazo (servicio ampliado). En la carta, el Gobierno de Colombia reconoce que la situación fiscal del país se debe a programas con extenso gasto público introducidos en la década de los noventa. El Gobierno se compromete a controlar la inflación; a focalizar programas en los grupos más vulnerables de la población para reducir el desempleo, la pobreza y la violencia política, incrementando el gasto social; y a implementar la reforma constitucional presentada al Congreso enfocada a mantener *constantes* las transferencias a las entidades territoriales, lo cual significaría un ahorro fiscal del 0,4% del PIB en 2001 y del 0,8% del PIB en 2002^[10]. Otros compromisos implicaron continuar la privatización, liberalizar y fortalecer la industria financiera, reformar el sistema tributario para aumentar el recaudo y crear un fondo territorial de pensiones. Esta austeridad le permitiría al Estado crear un ahorro fiscal para desarrollar disciplina fiscal y mantener la deuda pública en 35% del PIB, apuntando a una disminución progresiva¹¹.

Frente al retorno que se estipuló en el Acto Legislativo 1 de 2001 al sistema de transferencias basado en los ingresos corrientes de la Nación a partir de 2009, una carta de compromiso del gobierno al FMI, fechada el 23 de mayo de 2006, previó que "este cambio afectaría la sostenibilidad de las finanzas del gobierno central. Por esta razón, el gobierno va a pasar al Congreso una reforma constitucional que buscaría hacer permanente el actual arreglo transitorio"¹².

10 En el punto 17 del memorando técnico anexo a la carta, Colombia se compromete a presentar al Congreso para el 31 de diciembre de 1999 una "propuesta para el fortalecimiento financiero de las entidades territoriales por la vía de limitar sus gastos actuales".

11 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Letter of Intent of the government of Colombia 1999. Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/np/loi/1999/120399.htm> [consultado el 30 de marzo de 2019].

12 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Letter of Intent of the government of Colombia 2006. Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/np/loi/2006/col/052306.pdf> [consultado el 20 de marzo de 2019].

Esta reforma fue importante para evitar el déficit fiscal del gobierno y poder renovar el acuerdo *stand-by* con esa entidad financiera.

Este nuevo elemento, la persecución de crédito público, explica que el gobierno en las dos últimas décadas haya optado por el ajuste y la disciplina fiscal, y explica la orientación económica de las reformas desde una perspectiva de las finanzas internacionales. Desde esta dimensión, el conflicto distributivo entre nación-territorio parece un tema doméstico, supeditado a que se cumpla la condición del pago oportuno de la deuda pública. Sin embargo, este sistema de creencias tiene inconsistencias. Primero, el Estado debe aliviar la pobreza a la vez que reduce el gasto social. Si se admite que un SPS requiere de gasto social como en el modelo de Estado keynesiano y que el sector privado no lo va a asumir porque no genera utilidades, se llega a un callejón sin salida. Segundo, el Estado debe focalizar el gasto social en la población más vulnerable y se compromete a reducir las transferencias a los territorios. Si se acepta que una parte importante de la población más vulnerable está en los territorios, las entidades territoriales parecen las más indicadas para ejecutar el gasto social.

Parecería que lo conveniente es que las instituciones financieras internacionales orientaran sus créditos a actividades que fueran rentables, que operen dentro de la lógica competitiva del mercado, ya que de esta manera no correrían el riesgo de que su cliente-Estado incumpliera sus pagos. La superación de la pobreza así vista no es un asunto de mercado, es un asunto de inversión social. Pero las instituciones financieras internacionales tienen especial interés en la sostenibilidad de los Estados y el alivio de la pobreza (actividades no rentables), aun cuando ello implique que la deuda pública de Japón ascienda a 195% de su PIB, la de Reino Unido a 116% de su PIB, la de Estados Unidos al 99% de su PIB o la de Colombia al 57% de su PIB¹³. Las entidades financieras internacionales se encargan entonces de traducir el discurso de la pobreza en los términos del mercado, para buscar coherencia entre sus actividades económicas y el rol social de su cliente-Estado, como se explica a continuación.

4. DEUDA PÚBLICA Y SISTEMA DE MERCADO

Para entender la lógica de las instituciones financieras internacionales es útil el concepto de "contra-movimiento" de Polanyi.

mientras que la producción podía en teoría organizarse de este modo, la ficción de la mercancía implicaba el olvido de que abandonar el destino del suelo y de los hombres a las leyes del mercado equivalía a aniquilarlos. Así pues, el contra-movimiento consistió en controlar la acción del mercado en aquello que concierne

13 Ibid.

a esos factores de la producción que son el trabajo y la tierra. Tal fue la principal función del intervencionismo¹⁴.

Para Polanyi, el trabajo y la tierra son mercancías ficticias que ayudaron al mercado no regulado de Inglaterra durante la Revolución Industrial a acumular gran riqueza, pero creando también gran miseria, al poner en el mercado al ser humano, sujeto a las leyes de la oferta y de la demanda con la creación del salario. El contra-movimiento son las medidas que toma el Estado y la sociedad para evitar que la miseria llegue a niveles intolerables, que crea niveles de bienestar o garantiza al menos niveles aceptables de supervivencia para todos los individuos.

La teoría keynesiana podría plantearse como una solución de "contra-movimiento", que también asiste para entender históricamente la construcción del enfoque del discurso de la pobreza de las instituciones financieras internacionales. La propuesta de Keynes consiste en el pleno empleo, en contraposición a la teoría económica clásica que deja el nivel de empleo libre a las leyes del mercado, lo que puede llevar a cambios revolucionarios en su opinión. Pero reconoce también que "las grandes falencias de la sociedad económica en la que vivimos son la dificultad para proveer de pleno empleo y su distribución arbitraria e inequitativa de riqueza e ingresos"¹⁵.

Una de las dificultades de la economía colombiana es la elevada tasa de desempleo y de empleo informal, que varía alrededor del 9% y del 45% respectivamente. Los desempleados y los empleados informales son población vulnerable, pues la carencia de un salario que llene los requisitos legales los excluye del SPS con que cuentan los asalariados. La pobreza y la exclusión social por carencia de oferta de empleo pone en riesgo la estabilidad social, para lo cual el Estado implementa un SPS (a manera de contra-movimiento) que incluye servicios gratuitos de salud y educación, principalmente. La baja tasa de empleo y el empleo informal significa para el Estado menos recaudo tributario pero mayor gasto social, lo cual se traduce en un esfuerzo fiscal extraordinario. Las instituciones financieras internacionales son entonces auxiliares de los Estados, que los asisten económicamente para mantener la estabilidad social y procurar la subsistencia del propio sistema de mercado, constituyéndose así una red colaborativa institucional de contra-movimiento.

La persecución de crédito público es un fenómeno global que llevó a los países de la OCDE a incrementar el promedio de su deuda pública del 40% en la década de 1970 al 80% en la década de 1990 como porcentaje del PIB. Este crédito auxiliaría a los Estados, que cruzaban por una crisis fiscal, a inyectar

14 KARL POLANYI, *La gran transformación*, Madrid: Quipu, 2011, p. 218.

15 JOHN MAYNARD KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Nueva Delhi: Atlantic, 2008, p. 341.

capital para estimular una economía que frenaba su crecimiento desde la década de 1980, generando desempleo e inflación. Para Streeck "la deuda pública permite al gobierno comprometer recursos financieros para calmar conflictos sociales"¹⁶, deuda que respalda, entre otras, las obligaciones relativas al SPS, pero que eventualmente tendrían que ser recortadas. Streeck explica que el recorte de gasto social fue reemplazado por el "keynesianismo privatizado", en el cual la deuda pública es asistida por la deuda privada, que permite a las personas tener acceso a efectivo, lo cual demostró también ser una solución temporal porque la deuda privada crecería también de manera insostenible hasta dar paso a la crisis de 2008, que llevó a la quiebra a Lehman Brothers en Estados Unidos. Una crisis que de nuevo incrementaría la deuda pública. Para Streeck, la crisis financiera no se debió a las demandas extremas de la democracia, como lo sostiene la corriente principal del pensamiento económico, sino a un problema bien conocido desde inicios del siglo xx:

Las causas del endeudamiento estatal no son, si se adopta esta perspectiva, los gastos demasiado elevados sino los ingresos demasiado bajos, debido al hecho de que la economía y la sociedad, organizadas según el principio del individualismo posesivo, ponen límites a los impuestos que se les fijan mientras al mismo tiempo formulan cada vez más demandas al Estado¹⁷.

Para Streeck, existe un problema de inequidad en la recaudación tributaria. De hecho, cerrar la brecha entre pobres y ricos mejoraría el recaudo tributario y evitaría que el Estado acudiera al crédito público como mecanismo para subvencionar el gasto social, que no es una actividad rentista en el corto plazo y solo genera más deuda. Mientras el Estado no logre ese objetivo, su salida fácil seguirá siendo el crédito público.

Pero hasta ahora solo se ha explicado que las instituciones financieras juegan un rol crucial para crear el entorno de contra-movimiento que mantiene a los Estados a flote en su dimensión económica. Ahora, este rol crucial les permite establecer reglas sobre el cómo realizar la ejecución del gasto social. ¿Cómo abordan el problema de la pobreza las instituciones financieras internacionales?

5. EL ENFOQUE AL PROBLEMA DE LA POBREZA Y EL DESEMPLEO

La pobreza es abordada por las instituciones financieras internacionales como un riesgo, lo que significa una forma alternativa de protección social, diferente a como se implementa la protección social en los países de la OCDE de

16 WOLFGANG STREECK, *Comprando tiempo*, Madrid: Katz, 2016, p. 44.

17 *Ibíd.*, p. 71.

acuerdo con Holzmann y Jorgensen¹⁸. El enfoque de riesgo se acerca más a las circunstancias de las economías en desarrollo, donde los recursos públicos son escasos. La estrategia de protección social con enfoque de riesgo contemplaría garantizar niveles mínimos de consumo y acceso a servicios básicos, fortalecer la base de activos de los pobres, asegurar la inversión en capital humano y mejorar el perfil de rendimiento-riesgo de sus decisiones económicas, todo esto bajo un costo presupuestario limitado¹⁹. Una perspectiva del Banco Mundial explica que la globalización de la economía puede crear crecimiento y salarios más elevados si las instituciones y las políticas domésticas se ajustan para facilitar la integración de las economías, creando un buen clima para la inversión extranjera²⁰. Los dos reportes citados ilustran experiencias en América Latina de programas para manejar el riesgo de desempleo, como bolsas para trabajos públicos, capacitaciones, programas de ahorro y seguros de desempleo. Otro informe del Banco Mundial con un enfoque similar predica que el fomento de instituciones que promueven la expansión de mercados crea procesos de crecimiento y reducen la pobreza²¹.

Específicamente sobre la pobreza, el Banco Mundial publicó un informe que recomienda acciones en tres frentes para reducirla: generar oportunidades económicas, empoderar a los pobres y aumentar su seguridad por medio de sistemas de protección social. El informe, en línea con los aportes de Amartya Sen sobre desarrollo, concibe la pobreza como una carencia sistemática de acceso a derechos en lo social (políticos, salud y educación) y lo económico (acceso a los mercados). Al abordar el tema de la protección social también lo hace desde el riesgo y examina las distintas figuras de aseguramiento y de asistencia²².

En la visión transversal, estos informes carecen de un criterio que centre la atención en el desempleo, poniendo en evidencia la separación del enfoque keynesiano. Al abordar el desempleo, hay un grado de aceptación de la situación actual y una renuncia implícita a la intervención en el mercado laboral. Otro elemento transversal que resalta es la idea según la cual el Estado no debe hacer grandes reformas estructurales o inversiones sociales, sino ocuparse principalmente por mantener condiciones óptimas institucionales y crear una

18 ROBERT HOLZMANN y STEEN JORGENSEN, "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá", *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, n.º 1, Bogotá, 2003, p. 75.

19 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington: IDB Bookstore, 2000, p. 3.

20 BANCO MUNDIAL, *Globalización, crecimiento y pobreza*, México: Alfaomega, 2002, p. 87.

21 BANCO MUNDIAL, *Instituciones para los mercados*, Madrid: Mundi-Prensa, 2002.

22 BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial: 2000-2001. Lucha contra la pobreza*, Washington: Mundi-Prensa, 2001.

red social para los más vulnerables. El presidente del Banco Mundial sostiene en el prefacio del informe *Lucha contra la pobreza 2000-2001*:

se mantiene que es posible conseguir reducciones sustanciales de la privación humana, y que las fuerzas de la integración mundial y el avance tecnológico pueden y deben ponerse al servicio de los intereses de los pobres. El éxito o el fracaso en este intento dependerá de cómo funcionan los mercados, las instituciones y las sociedades, y de las posibilidades de intervención pública en el plano mundial, nacional y local²³.

Colombia ha establecido un Sistema Social de Riesgo (SSR) de manera gradual. Los documentos Conpes 3144 de 2001 y 3187 de 2002 fijaron sus bases y se desarrollaron, entre otras, por las leyes 789 de 2002, 1636 de 2013 y 1780 de 2016. El SSR cuenta con fondos administrados por el gobierno central, además de los aportes individuales a las cajas de compensación familiar, y consiste en medidas de aseguramiento al desempleo, aportes para estudiantes, vinculación de aprendices, etcétera.

La mutualización es un concepto que acude también para comprender cómo opera el modelo del SSR. Bajo el modelo de mutualización, los riesgos y los costos de la prestación de servicios se reparten entre el sector privado y el sector público, sea por vía fiscal o por sistemas de seguros. Este modelo es el acogido por la OMS y la OCDE, e implementado en Colombia con la Ley 100 de 1993 en materia de salud. El modelo del SSR consiste entonces en una administración austera de recursos, donde no se aspira a un Estado de bienestar, sino a crear condiciones de supervivencia para los más vulnerables en un régimen de concurrencia de capital público y privado y en un modelo de mercado, lo cual guarda coherencia con la transformación del sistema de transferencias en 2001, en el sentido de reducir las transferencias a las entidades territoriales. El éxito de este modelo residiría en la capacidad que tiene el Estado para regular la materia de tal manera que el sector mercantilizado de la salud se comporte conforme a los principios de equidad y universalidad, a pesar de su naturaleza diferenciadora que reproduce una ciudadanía excluyente²⁴. Para Lautier, hay contradicciones internas en este modelo de "creación de un nuevo ciudadano" que le pide que sea el *empresario que alivie su propia pobreza* (empoderamiento):

La lucha contra la pobreza tiene entonces un objetivo, un objetivo bien difícil de determinar: la creación de un modelo de ciudadano que es a la vez responsable y sumiso, autónomo y dependiente, adecuado a un modelo de gobierno que rompe

23 Ibid., p. 5.

24 MARGOT NAULEAU, BLANDINE DESTREMAU y LAUTIER BRUNO, "En chemin vers la couverture sanitaire universelle: Les enjeux de l'intégration des pauvres aux systèmes de santé", *Revue Tiers Monde*, n.º 215, París, 2013, pp. 129-148.

finalmente con el modelo de contrato entre gobernantes y gobernado de la tradición clásica de la ciencia política, pero al mismo tiempo reduce la cuestión de poder a ese del poder sobre sí mismo²⁵.

6. AUSTERIDAD Y CENTRALISMO FISCAL

Varios estudios sostienen que la dependencia fiscal de las entidades territoriales de las transferencias por parte de la Nación está en aumento. Por dependencia se entiende, en primer lugar, la baja capacidad por parte de las entidades territoriales para mejorar los niveles de ingresos propios y, en consecuencia, su mayor dependencia de los recursos que le son transferidos para cubrir sus gastos. El compromiso que firmó Colombia con el FMI en 1999 contemplaba ya unas medidas frente a la situación fiscal de las entidades territoriales. En aquel documento, Colombia se comprometía a presentar una reforma tributaria garantizando mayor autonomía tributaria a los gobiernos territoriales²⁶. Pero en Colombia esta utopía es difícil de alcanzar. La política fiscal hacia las entidades territoriales ha buscado incentivar la autosostenibilidad y el saneamiento fiscal. La Ley 358 de 1997 limitó la deuda de las entidades territoriales a su capacidad de pago y la Ley 617 de 2000 prohíbe que los gastos de funcionamiento se cubran con transferencias de la Nación. Como ya se vio, la reforma al sistema de transferencias en 2001 y 2007 implicó aun mayor restricción de acceso a los recursos. De acuerdo con la tabla 2, la relación de dependencia de las entidades territoriales de los recursos transferidos habría aumentado desde 2001:

TABLA 2. TOTAL INGRESO ENTIDADES VS. TOTAL TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO NACIONAL (1994-2008)

Año	Ingreso total	Total transferencias	Porcentaje transferencias
1994	\$3.855	\$1.972	51%
1995	\$5.359	\$2.786	52%
1996	\$7.398	\$3.675	50%
1997	\$9.818	\$4.606	47%
1998	\$10.487	\$5.272	50%

25 BRUNO LAUTIER, "Pourquoi faut-il aider les pauvres? une étude critique du discours de la banque mondiale sur la pauvreté", *Revue Tiers Monde*, París, n.º 169, 2002, p. 162.

26 FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, Letter of Intent of the government of Colombia 2006, óp. cit.

Año	Ingreso total	Total transferencias	Porcentaje transferencias
1999	\$12.371	\$6.653	54%
2000	\$13.703	\$7.605	55%
2001	\$15.420	\$9.343	61%
2002	\$18.387	\$11.137	61%
2003	\$21.592	\$13.105	61%
2004	\$24.291	\$14.778	61%
2005	\$27.682	\$16.710	60%
2006	\$30.918	\$18.262	59%
2007	\$34.707	\$19.863	57%
2008	\$38.623	\$22.994	60%

Contiene 525 entidades territoriales: 493 municipios, incluidas ciudades capitales, y 32 gobiernos centrales departamentales.

Fuente: Elaboración del autor a partir de datos de la Subgerencia de Estudios Económicos del Banco de la República obtenidos en www.banrep.gov.co.

Un estudio realizado sobre las transferencias nacionales a los municipios de sexta categoría de Boyacá entre 1996 y 2012 encontró que, en promedio, la participación de los ingresos tributarios de los municipios fue del 7,80%, mientras que el promedio de las transferencias equivale al 62,9%: esta disparidad es señal de esa dependencia²⁷. Un documento de Fedesarrollo es del mismo sentir: "los cerca de 900 municipios No Certificados que tienen un nivel de pobreza inferior al promedio nacional dependen en alto grado de los recursos transferidos y también tienen un alto porcentaje de gasto destinado para su funcionamiento y no para inversión"²⁸.

Surge la incoherencia de intentar focalizar los recursos públicos destinados a gasto social por el SGP, al mismo tiempo que se disminuye el monto a raíz de las reformas de 2001 y 2007. La reducción de recursos disponibles para las entidades territoriales como política para estimular la autogestión no ha demostrado ser eficaz, aunque dentro del enfoque de riesgo y mercado del SPS se espera que el capital privado coparticipe para satisfacer las necesidades sociales, como se explicó. No hay que perder de vista que los límites de la distribución de las transferencias son regidos en buena medida por las instituciones prestamistas de los Estados, puesto que las instituciones financieras

27 SIERVO TULIO DELGADO RUIZ y LUIS ENRIQUE ACERO JIMÉNEZ, *Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá durante el periodo 1996-2002*, Tunja: Apuntes del CENES, 2015, pp. 215-246.

28 ANTONIO HERNÁNDEZ GAMARRA y LUIS HERNANDO BARRETO NIETO, *Descentralización y finanzas territoriales. Cuadernos Fedesarrollo 59*, Bogotá: Fedesarrollo, 2018, p. 9.

internacionales dictan las condiciones para seguir contando con crédito público a futuro. Estos límites están definidos en el discurso de austeridad en el gasto social y que frente a las transferencias a las entidades territoriales se manifiesta como un fenómeno de centralismo fiscal. En palabras de Kalmanovitz:

En América Latina, aun en los países que se autodefinen como repúblicas federales, el Estado central recauda todos los impuestos y los transfiere a las regiones que se caracterizan por su pereza fiscal: para ellas es más rentable políticamente luchar por transferencias que tomar el destino en sus manos con impuestos locales más altos²⁹.

Kalmanovitz describe bien la dificultad que afecta el recaudo tributario en las entidades territoriales, especialmente aquellas con menos capacidad institucional y más vulnerables a la violencia y la corrupción. Esta observación se complementa con la percepción de Streek frente a las inequidades en el recaudo y la de Keynes frente a la distribución injusta de riquezas a lo largo de la sociedad. Las entidades territoriales más débiles se encuentran en situación de dependencia debido a su poco crecimiento económico. La solución puede entonces encontrarse en la búsqueda de una distribución más equitativa de riquezas y cargas tributarias al interior del país y la estimulación de nuevos mercados laborales en los territorios menguados. El inconveniente es que este tipo de iniciativas toman mucho tiempo en dar resultados, en comparación con las soluciones temporales y a corto plazo que ofrece el crédito público.

CONCLUSIONES

En este documento se estudiaron las orientaciones económicas que han impulsado en los últimos 20 años las reformas al sistema de transferencias de la Nación a las entidades territoriales. Se contextualizaron los acuerdos de Colombia con el Fondo Monetario Internacional y la forma en que abordan el discurso de la pobreza las instituciones financieras internacionales.

Este análisis señala que el centralismo en materia fiscal, sumado a la austeridad fiscal y la reducción de transferencias y de gasto social, describe a grandes rasgos la política fiscal actual de Colombia. La imposición de reglas de ajuste fiscal por las instituciones financieras internacionales irrumpe en las transferencias a los territorios, el diseño del Sistema de Protección Social y el esquema general para asistir a la población vulnerable. En el proceso de adquirir deuda pública el Estado acepta el enfoque de las instituciones financieras internacionales.

29 SALOMÓN KALMANOVITZ, "El neoinstitucionalismo como escuela", *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, n.º 9, Bogotá, 2003, p. 207.

El enfoque institucionalizado frente al manejo de la pobreza tiene como base considerar los riesgos de la población vulnerable para crear un sistema de seguros y servicios asistenciales soportado por el sector público y el privado. Este enfoque de mutualización es un contra-movimiento que evita que el tejido social se desintegre hasta niveles intolerables, poniendo a prueba los límites del Estado y la sociedad. El enfoque adoptado por las instituciones financieras internacionales parece una posición pasiva y conformista si se compara con iniciativas más progresistas, como intervenir el mercado laboral para incrementar la tasa de empleo, propias del Estado de bienestar. El enfoque de fiscalidad austera y centralizada se orienta a procurar que se cumplan las obligaciones financieras que se adquieren por el Estado frente a las instituciones que facilitan el crédito público. La fiscalidad austera y centralizada agrava la situación de dependencia fiscal de los municipios con menos desarrollo y su capacidad para hacer gasto social, déficit que teóricamente puede suplirse por el sector privado según el modelo de mutualización.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Protección social para la equidad y el crecimiento*. Washington: IDB Bookstore, 2000.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial: 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Washington: Mundi-Prensa, 2001.
- BANCO MUNDIAL. *Globalización, crecimiento y pobreza*. México: Alfaomega, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *Instituciones para los mercados*. Madrid: Mundi-Prensa, 2002.
- DELGADO RUIZ, SIERVO TULIO Y LUIS ENRIQUE ACERO JIMÉNEZ. *Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá durante el periodo 1996-2002*. Tunja: Apuntes del CENES, 2015.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "Documento Conpes 2796. Situación macroeconómica 1995-1996 y Plan de Inversión y Transferencias Nacionales". Bogotá: DNP, 1995.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. "Documento Conpes 2935. Proyecciones macroeconómicas 1997-1998 y Plan Financiero de Inversiones y Transferencias para 1998". Bogotá: DNP, 1997.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 57. Bogotá: DNP, 2002.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Letter of Intent of the government of Colombia 2006. Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/np/loi/2006/col/052306.pdf> [Consultado el 20 de marzo de 2019].

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. Letter of Intent of the government of Colombia 1999. Disponible en línea: <https://www.imf.org/external/np/loi/1999/120399.htm> [Consultado el 20 de marzo de 2019].

HERNÁNDEZ GAMARRA, ANTONIO Y LUIS HERNANDO BARRETO NIETO. *Descentralización y finanzas territoriales. Cuadernos Fedesarrollo* 59. Bogotá: Fedesarrollo, 2018.

HOLZMANN, ROBERT Y STEEN JORGENSEN. "Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá". *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*, vol. 21, n.º 1, Bogotá, 2003, pp. 73-106.

KALMANOVITZ, SALOMÓN. "El neoinstitucionalismo como escuela". *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, n.º 9, Bogotá, 2003, pp. 189-212.

KEYNES, JOHN MAYNARD. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Nueva Delhi: Atlantic, 2008.

LAUTIER, BRUNO. "Pourquoi faut-il aider les pauvres? une étude critique du discours de la banque mondiale sur la pauvreté". *Revue Tiers Monde*, n.º 169, París, 2002, pp.137-165.

NAULEAU, MARGOT, BLANDINE DESTREMAU Y BRUNO LAUTIER. "En chemin vers la couverture sanitaire universelle : Les enjeux de l'intégration des pauvres aux systèmes de santé". *Revue Tiers Monde*, n.º 215, París, 2013, pp. 129-148.

POLANYI, KARL. *La gran transformación*. Madrid: Quipu. 2011.

RINCÓN, HERNÁN, JORGE RAMOS E IGNACIO LOZANO. *Crisis fiscal actual: diagnóstico y recomendaciones*. Bogotá: Banco de la República, 2004. Disponible en línea: <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra298.pdf> [Consultado el 30 de marzo de 2019].

RODRÍGUEZ SALAZAR, ÓSCAR. "Las transferencias: entre el sistema de protección social, la gobernabilidad macro y la construcción territorial del Estado". En *Bien-estar y macroeconomía* (pp. 129-185). Bogotá: Universidad Nacional - Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007.

SALAZAR, NATALIA, ORLANDO GRACIA Y CARLOS MESA. *Sistema General de Participaciones y su vínculo con las políticas. Transferencias intergubernamentales y descentralización de la educación: revisión de la literatura y lineamientos para una propuesta de esquema de distribución de los recursos del SGP orientados a educación*. Bogotá: Fedesarrollo, 2016.

STREECK, WOLFGANG. *Comprando tiempo*. Madrid: Katz, 2016.